

УДК 351

**Пивоваров К. В.,**

к.держ.упр., докторант Академії муніципального управління

## **УМОВИ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація. Визначено основні напрямки діяльності у сфері контролю державного управління. Досліджено стадії контрольної діяльності у державному управлінні. Наведено види класифікації контролю у державному управлінні. Визначено умови контролю і нагляду у сфері державного управління.*

*Ключові слова: Напрямки діяльності у сфері контролю, державне управління, стадії контрольної діяльності, умови контролю і нагляду.*

**Пивоваров К. В.,**

к.гос.упр., докторант Академії муніципального управління

## **УСЛОВИЯ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Аннотация. Определены основные направления деятельности в сфере контроля государственного управления. Исследованы стадии контрольной деятельности в государственном управлении. Приведены виды классификации контроля в государственном управлении. Определены условия контроля и надзора в сфере государственного управления.*

*Ключевые слова: Направления деятельности в сфере контроля, государственное управление, стадии контрольной деятельности, условия контроля и надзора.*

**Pivovarov K.V.,**

PhD., PhD Academy of Municipal Management

## **CONDITIONS OF CONTROL AND SUPERVISION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*Abstract. The main activities in the field of control of the government: compliance planning, financial, contractual, technological, executive, employment and other types of public subjects; of fixed and current assets, other public resources; implementation of environmental legislation; selection and placement of personnel in the public sector; implementation of social programs; the fight against crimes in the field of public administration. These areas are the main control activity, they generally depend on the gradual development of the state.*

*Control activities in governance involves a series of sequential actions that can be divided into three stages: preparatory, central (or analytical) and final. In turn, they are filled with specific stages - operations. In carrying out the preparatory stage of the selection object control; defined object control (set that should be checked); determined by means of control; chosen (appointed) persons who will exercise control; consisting of his plans.*

*Control in public administration can be classified: 1) by which it is carried out (control of the legislature, the executive, the judiciary, local government, from community groups, citizens); 2) for the controlled objects (control of state structures, local authorities,*

community groups, individuals, etc..) 3) by the total area of which is subject to control (departmental, interdepartmental and nadvidomchyu (extra-departmental control), 4) by subject area activities subject to control (education, health, natural resources, finance, fixed and working capital, etc. ); 5) in the form of (audit, inventory, raid, zatrebuyannya reports, etc..) 6) in the direction interference in operational activities controlled structure (intervention in economic activities, human resources or in the management of controlled structures); 7) the degree (depth) interference with the operations of the controlled body (direct (immediate) or indirect (mediated)); 8) the time of his (previous, current, final); 9) by volume (number) of activities under the control structures studied (selective or full); 10) control using technical tools and special devices (photography, film and other documentation, expertise using chemicals, special tools and equipment) and control without the use of tools (visual, easy to work with documents) and others.

An important feature of the control is provided for its implementation. Terms - philosophical category that expresses the ratio of the object to the phenomena that surround it and without which it can not exist. The object acts as any conditioned and condition - both relative to an external object diversity objective world. Unlike reasons that directly generates a particular phenomenon or process condition is a particular environment, the circumstances in which they emerge and develop. Terms monitoring, in our opinion, include: 1) the legal basis of the control (ie the relevant regulatory framework that provides for (and mandatory) audit trail of relevant regulatory agencies in the area under their control and in controlled facilities); 2) control standards (appropriate samples for comparison); 3) presence of specific regulatory bodies and professionally trained controllers, that all that allows you to legally make real control action.

Keywords: The areas of activity in the field of control, state control, under the control of, the conditions of control and supervision.

*Вступ.* Україна має достатньо розгалужену систему контролю. Контроль здійснюють державні органи загальної компетенції (надвідомчий контроль), вищі за підпорядкованістю органи відомчої компетенції (відомчий контроль), спеціалізовані контролюючі органи міжвідомчої компетенції, створені для здійснення суто контрольних повноважень за предметною спрямованістю (міжвідомчий контроль). У той же час говорити про те, що система контролю в державному управлінні працює чітко не можна. Удосконалення потребує як законодавство, що визначає правовий статус та повноваження контрольних органів, так і їх структура. Нечітке окреслення завдань та функцій органів контролю і нагляду, недостатня визначеність способів їх взаємодії перешкоджає належному здійсненню заходів щодо відслідковування реформаторських процесів у суспільстві.

Теоретичні положення контролю ґрунтуються на працях українських та зарубіжних вчених, а саме: О.А.Машкова, В.І.Мельниченко, Н.М.Мироненко, В.Мормана, Н.А.Мяловицької, Н.Р.Нижник, К.Ньюкамера, Д.М.Овсянко, В.М.Олуйко, А.М.Омарова, Є.Орілі, О.М.Осавелюка, Р.Н.Павленко, Р.С.Павловського, Н.Г.Плахотнюк, В.Ф.Погорілка, Т.О.Проценко, Г.Райта, Дж.Рігса, М.Розенберга, П.Сандевуара, Т.Сінклера, В.А.Скуратівського, М.С.Студенкіної,

О.І.Сушинського, Ю.О.Тихомирова, А.Ф.Ткачука, Уолтер Дж. Олешек, В.В.Цветкова, В.Є.Чиркіна, В.О.Шамрая, В.М.Шаповала, В.О.Шевчука, Ю.С.Шемшученко, Е.Шері, К.В.Шоріної, В.А.Юсупова, Ц.А.Ямпольської та інших.

*Постановка завдання.* Визначити основні напрямки діяльності у сфері контролю державного управління. Дослідити стадії контрольної діяльності у державному управлінні. Класифікувати контроль у державному управлінні. Визначити умови контролю і нагляду у сфері державного управління.

*Результати.* Нині постає проблема реорганізації як державного, так і недержавного контролю, прокурорського нагляду. Її вирішення вимагає комплексного підходу. Необхідно вдосконалювати форми і методи контрольної-наглядової діяльності, шукати шляхи підвищення їх ефективності. Більш чіткого визначення потребують повноваження контролюючих органів, назріла також проблема часткового перерозподілу їх контрольних повноважень.

Суттєву роль у забезпеченні ефективності контролю та нагляду відіграватиме координація і взаємодія між контролюючими органами і прокуратурою, як єдиним органом, що здійснює наглядові функції в державі, оскільки вони мають спільну мету — захист та охорону законності та дисципліни в державному управлінні, у суспільстві в цілому. На думку автора, наглядові функції притаманні тільки одному державному органу — прокуратурі. Усі інші форми діяльності щодо відслідковування процесів, котрі зараз відбуваються в суспільстві, а також спеціалізовані структури, на які покладені такі завдання, як би вони або їх діяльність не називалась, здійснюють не нагляд, а контроль.

Питання контролю та нагляду завжди цікавили вчених, що знайшло своє відображення в наукових роботах. Такий інтерес можна зрозуміти. Прогалини в законодавстві, що регулює контрольні та наглядові повноваження відповідних органів, його суперечливість породжують недоліки в діяльності контролюючих органів, а іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб цих структур. У той же час чітке визначення місця і ролі контролю та нагляду в суспільних відносинах, належна регламентація контрольної та наглядової діяльності вже самі по собі можуть стати запорукою додержання норм права, суттєво послабити напруженість у відносинах між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду.

У сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: 1) дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; 2) використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; 3) виконання природоохоронного законодавства; 4) підбір та розстановка кадрів у

державному секторі; 5) виконання соціальних програм; 6) стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них в цілому залежить поступовий розвиток держави. Докладно зупинятися на напрямках контролю ми не будемо. На нашу думку, нагальної потреби в цьому немає, але зазначимо, що навіть серед основних напрямків контролю можна виокремити менш і більш важливі (назвемо їх пріоритетними, тобто такими, стан справ в яких істотно впливає на розвиток суспільства, є життєво важливим не лише для окремої держави, але, часом, світу в цілому і які потребують самого серйозного підходу до відслідковування процесів, що в них відбуваються). Ці сфери безпосередньо пов'язані з безпекою людини або держави. Неконтрольований хід справ у таких сферах може загрожувати самому існуванню людини, цивілізованим правовідносинам. Вважаємо, що до пріоритетних напрямків контролю слід віднести екологічний (забезпечує екологічну безпеку людини), фінансовий (забезпечує внутрішню фінансову безпеку держави), митний (зовнішня економічна безпека) і контроль за застосуванням законодавства про боротьбу з корупцією, організованою злочинністю й тероризмом (зовнішня й внутрішня безпека суспільства від руйнівних процесів корупції, особиста й загальна суспільна безпека).

На думку автора, контрольна діяльність у державному управлінні включає ряд послідовних дій, які можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями. При здійсненні підготовчої стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити); визначається засіб здійснення контролю; підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення. Під час центральної (аналітичної) стадії ведеться збирання та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, який перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва та з інших джерел, часто не співпадають. До підсумкової стадії належать такі дії, як: прийняття рішень за підсумками контролю; доведення його до адресату (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю.

Безумовно, стадії-дії при проведенні контролю не завжди наявні в повному обсязі. Наприклад, не завжди результати контролю необхідно доводити до відома громадськості або правоохоронних органів (але завжди

до відома зацікавлених осіб). Це загальна схема, якою досить часто користуються.

Контроль у державному управлінні можна класифікувати: 1) за органами, які його здійснюють (контроль з боку органів законодавчої, виконавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування, з боку громадських формувань, громадян); 2) за підконтрольними об'єктами (контроль за держструктурами, органами місцевого самоврядування, громадськими угрупованнями, окремими особами та ін.); 3) за загальною сферою діяльності, яка підлягає контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль); 4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів, основних та оборотних засобів тощо); 5) за формами проведення (ревізія, інвентаризація, рейд, затребування звітів та ін.); 6) за напрямками втручання в оперативну діяльність підконтрольної структури (втручання в господарську діяльність, кадрову політику або у сферу управління підконтрольної структури); 7) за ступенем (за глибиною) втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу (пряме (безпосереднє) або непряме (опосередковане)); 8) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); 9) за обсягом (кількістю) видів діяльності підконтрольної структури, що досліджуються (вибірковий або повний); 10) на контроль з використанням технічних засобів і спеціальних приладів (фото-, кіно- та інше документування, проведення експертиз за допомогою хімічних реактивів, спеціальних засобів і приладів) та контроль без використання таких засобів (візуальний, проста робота з документами) та ін.

У міністерствах і відомствах для здійснення контрольних функцій утворюються відомчі інспекції, групи. Контрольні повноваження покладаються також на бухгалтерію, різні відділи (збуту, технічного контролю та ін.), юридичні служби та юрисконсультів. Це свого роду різновид відомчого контролю – функціональний контроль. Саме ці структури зобов'язані контролювати окремі напрямки та сфери діяльності, які непідконтрольні відомчим контрольньо-ревізійним підрозділам. Так, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690 [2], на службу покладені обов'язки щодо організації правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне додержання та запобігання невиконанню вимог актів законодавства, інших нормативних документів міністерством, підприємством, а також їх керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків. Згідно з Положенням про відділ правового забезпечення Державної податкової

адміністрації в Харківській області відомчі контрольні функції відділу складаються з: організації обліку та систематизації правової документації; розгляду скарг та претензій платників податків; правової експертизи проектів наказів, розпоряджень, що подаються керівництву, їх візування; контролю за рухом бланків суворої звітності; перевірки додержання законності в Державній податковій адміністрації та в її структурних підрозділах та ін. Юридична служба також здійснює захист прав та законних інтересів підприємств, установ та організацій, громадян, пропагує правові знання.

Треба зважати й на те, що на всі державні та недержавні утворення різного рівня підпорядкованості та фахової (предметної) спрямованості, на посадових осіб цих органів покладені загальні завдання з підтримання законності і дисципліни всередині їх відомств та підрозділів. Кожна посадова особа такої установи повинна досліджувати методи та стиль діяльності підпорядкованих їй структур (посадових осіб), своєчасно розглядати скарги юридичних і фізичних осіб, викорінювати бюрократичні прояви в роботі своїх апаратів, вживати запобіжних заходів щодо боротьби з корупцією, самоуправством, іншими зловживаннями владою та службовим становищем тощо. Ці завдання можна віднести до загальних внутрішніх контрольних повноважень.

Характерною ознакою відомчого контролю є та, що за його наслідками, за наявності правових підстав, до винних у порушенні діючого законодавства осіб застосовуються заходи адміністративного примусу у вигляді дисциплінарних стягнень. Таке право чинним законодавством надано тільки органу відомчого контролю.

Суть міжвідомчого контролю полягає в тому, що органи міжгалузевої компетенції, встановлюючи загальнообов'язкові для всіх міністерств, державних комітетів, відомств, підприємств, установ і організацій вимоги, слідкують за їх виконанням. На відміну від відомчого, який здійснюється контролюючою структурою однієї з підконтрольних відомчої належності, міжвідомчий контроль проводиться органами іншої відомчої належності. Його наявність обумовлена необхідністю забезпечити єдине та одноманітне вирішення комплексних завдань, котрі стосуються ряду галузей, у масштабах всієї держави. Коло питань, яке має право перевіряти такий орган, вкрай вузьке, спеціалізоване, прив'язане до фахових завдань, покладених на нього. Орган міжвідомчого контролю досліджує реалізацію конкретної функції об'єкта контролю. Наприклад, Державний комітет статистики контролює тільки порядок організації та ведення статзвітності різними міністерствами, державними комітетами та відомствами, не втручаючись в інші функціональні повноваження підконтрольної структури. Головне контрольно-ревізійне управління здійснює контроль за використанням міністерствами, державними

комітетами та відомствами грошових коштів, матеріальних цінностей, контролює заходи по їх збереженню, стан і достовірність бухгалтерської звітності, не втручаючись у функціональні повноваження підконтрольного органу щодо інших питань. На нашу думку, до міжвідомчого контролю слід віднести контроль з боку міністерств, державних комітетів, служб, інших відомств та їх структурних підрозділів, що мають міжвідомчі повноваження (Міністерство фінансів, Державний комітет статистики, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація та ін.), різних спеціалізованих державних інспекцій (пожежна, автомобільна, по контролю за цінами та ін.) Останні структурно входять до складу відповідного міністерства, державного комітету або центрального органу спеціальної компетенції, посадові особи цих органів також мають право давати обов'язкові до виконання вказівки посадовим особам тих органів, які не є їхніми підрозділами, тобто органам іншої відомчої належності, а також усіх інших органів адміністративної юрисдикції, які перелічені в Кодексі України про адміністративні правопорушення (Глава 17). Відповідно до наданих їм повноважень вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил у різних сферах діяльності: промисловості, сільському господарстві, транспорті, охороні природи та ін.

За результатами контролю згадані органи застосовують заходи адміністративного примусу, самостійно накладають адміністративні стягнення, чого не можуть робити органи відомчого контролю. Наслідком проведення міжвідомчого контролю може стати і притягнення правопорушника до кримінальної відповідальності, що не виключає можливості застосування до нього дисциплінарного стягнення з боку вищої посадової особи, яка паралельно здійснювала відомчий контроль.

У літературі виокремлюють і контроль надвідомчий. У сфері державного управління він здійснюється органами загальної компетенції (Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування) з усіх питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва за межами внутрішньої структури. Надвідомчим (його ще називають позавідомчим) цей контроль визнається тому, що здійснюється органами над- або позавідомчої компетенції, тобто органами, до компетенції яких належить керування всіма галузями народного господарства, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва.

Характерною рисою надвідомчого контролю є те, що за його результатами порушника можна притягти до дисциплінарної відповідальності, оскільки контролюють посадові особи, які наділені правом приймати підконтрольну особу на роботу, хоча і не до штатів структури, яку очолюють (наприклад, директор середньої

загальноосвітньої школи призначається на посаду та звільняється з посади відповідно до ст. 20 Закону України “Про освіту” відділом освіти відповідного виконавчого органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації).

Таким чином, за результатами відомчого та надвідомчого контролю (за наявності підстав) особу можна притягти до дисциплінарної відповідальності, тому що перевірки здійснюють вищі посадові особи, які наділені правом прийому на роботу. Результатом проведення міжвідомчого контролю може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу контроль можна поділити на безпосередній та опосередкований. Безпосереднім контроль визнається тоді, коли компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу, примушує його діяти тим чи іншим чином (наприклад, скасовує дію акта, зупиняє роботу об’єкта та ін.). Опосередкованим є такий контроль, коли контролюючий орган лише звертає увагу на недоліки в дії підконтрольної структури, вимагає їх усунути, але сам активних дій по реалізації вимог не здійснює (наприклад, вимоги органу виконавчої влади у сфері охорони праці щодо усунення порушень законодавчих й інших нормативних актів про охорону праці).

Суттєвою ознакою контролю є причина його здійснення. Відповідно до тлумачного словника В. Даля причина – це початок, джерело, вина, корінний привід дії, випадку, те, що утворює наслідки, що служить виною, важелем, основною силою, початковою дією явища. Причина породжує наслідки, що ведуть до мети. Причина є вихідною, початковою точкою, а мета – кінцевою. Причиною називають і мету, і намір, і те, для чого будь-що відбувається [3].

Таким чином, причини контролю – це той корінний привід (обставини), без якого здійснення відповідних контрольних дій є недоречним. На наш погляд, єдиною і основною причиною контролю є недостатня розвинутість саморегулятивності суспільних відносин, які потребують періодичного (а переважно й постійного) відслідковування та корегування процесів у суспільстві, наявність реальних відхилень від вимог законності. Тобто причина, вона ж водночас й основна мета – забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні та суспільстві в цілому.

*Висновки.* Важливою рисою контролю є умови його здійснення. Умови – філософська категорія, яка виражає відношення предмета до явищ, які його оточують і без яких він існувати не може. Сам предмет виступає як будь-що обумовлене, а умова – як відносна до зовнішнього предмета різноманітність об’єктивного світу. На відміну від причини, що



безпосередньо породжує те чи інше явище або процес, умова складає те чи інше середовище, обставини, в яких вони виникають і розвиваються. Умови здійснення контролю, на нашу думку, складаються з: 1) юридичних засад контролю (тобто відповідної нормативної бази, яка передбачає можливість (й обов'язковість) здійснення контрольних дій відповідними контролюючими структурами у підконтрольній їм сфері та на підконтрольних об'єктах); 2) стандартів контролю (відповідних зразків для порівняння); 3) наявності спеціальних контролюючих органів та професійно підготовлених контролерів, тобто усього того, що дозволяє на законних підставах здійснювати реальні контрольні дії.

При здійсненні нагляду прокурори застосовують певні методи та форми. Причини та умови здійснення прокурорського нагляду практично тотожні причинам та умовам контролю (вони, зрозуміло, дещо відрізняються). Така тотожність обумовлена єдиною для контролю та нагляду загальною метою – забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні та суспільстві в цілому, про що вже йшлося вище. Збігаються й напрямки контролю та прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (саме це ми й розглядаємо). Водночас існують певні відмінності в методах і формах здійснення контролю та прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів.

***Список використаних джерел:***

1. Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1047.
2. Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації. Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690 // Збірник постанов Уряду України. – 1996. – № 1. – Ст. 20.
3. Даль В. Толковый словарь Великого Русского Живого Языка. – М., 1882. – Т. III. – С. 459.

***References:***

1. Procedures for ministries and other central executive bodies of internal financial control (2002). Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of 22 May 2002 p. № 685 , Official Bulletin of Ukraine. Vol. 21. - Art. In 1047.
2. General provisions on legal service ministries, other central executive bodies, state enterprises, institutions and organizations (1996). Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 27 August 1995 p. № 690 , Collection of Government of Ukraine. Vol. 1. - Art. 20.
3. Dahl B. (1882) Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language. T. III. Moscow, Russian Federation

*Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор*